3
Wet veiligheidsonderzoeken

Aan de orde is de behandeling van:
- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet veiligheidsonderzoeken in verband met het opnemen van een grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken alsmede enkele andere wijzigingen (33673).**

De **voorzitter**:
Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

☐

De heer **Schouwenaar** (VVD):
Mevrouw de voorzitter. Bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel heeft mijn fractie een aantal vragen gesteld. Wij danken de minister voor zijn uitgebreide beantwoording. Mijn fractie stemt in met het doorberekenen van kosten binnen de overheid. Het is weliswaar vestzak-broekzak, maar zoals de minister in de Tweede Kamer opmerkte: "de ene vestzak is de andere broekzak niet."

Met betrekking tot het doorberekenen aan de private sector vraagt mijn fractie zich af: welk bedrijfsbelang is gediend met een veiligheidsonderzoek? En waarom zouden de kosten moeten worden doorberekend aan het bedrijf? Onze twijfel op dit punt wordt versterkt door het feit dat het bedrijf geen enkele invloed heeft op het veiligheidsonderzoek. De aanwijzing van een vertrouwensfunctie, het onderzoek zelf en de uitkomsten van het onderzoek gaan geheel buiten het bedrijf om.

Met betrekking tot het aantal onderzoeken vragen wij ons af waarom dat omlaag moet. En waarom op deze manier? Zijn er geen andere, betere manieren? Voor mijn fractie zijn deze drie vraagpunten heel belangrijk. Daarom wil ik ze nader toelichten.

Ten eerste: welk aanwijsbaar belang heeft een bedrijf bij veiligheidsonderzoeken, zodanig dat dit doorberekening van kosten rechtvaardigt? Uit de stukken maken wij op dat de minister vijf argumenten noemt.

1. De overheid zorgt voor de nationale veiligheid als een paraplu over ons land. Onder die paraplu kunnen bedrijven hun activiteiten uitvoeren en winst maken, maar dan moeten zij ook bijdragen in de lasten. Dat is de stelling van de minister. Mijn fractie is van mening dat we veiligheid samen maken: overheid en bedrijven samen. De overheid zorgt voor de nationale veiligheid, de paraplu die aan allen bescherming biedt. Daartoe heeft de overheid speciale bevoegdheden die we niet aan particulieren willen geven, onder andere de veiligheidsonderzoeken. Bedrijven zorgen voor bedrijfsveiligheid. Wat dat is, dat staat in hun boekje. Alles moet volgens het boekje. Bedrijven mogen hun boekje niet te buiten gaan. Het boekje beschrijft de taak, het werkdomein, de instructie aan het personeel en de controle of iedereen zich aan het boekje houdt. Alle kosten van personeel, materiaal, organisatie et cetera komen volledig voor rekening van het bedrijf. Het is dus niet uitsluitend de overheid die kosten maakt, integendeel.

2. Het bedrijf heeft een specifiek belang bij veiligheidsonderzoeken, namelijk betrouwbaar en loyaal personeel als gevolg van een gedegen screening. Maar heeft het bedrijf dat nodig, die ongevraagde extra screening door de overheid? Als het goed is, is bedrijfsscreening volgens het boekje voldoende voor het bedrijf. Geen extra rijbewijzen voor auto's die het bedrijf volgens het boekje niet heeft. En mocht er meer screening nodig zijn, dan kan het boekje uitgebreid worden. Extra screening door de overheid levert overigens geen extra inkomsten en ook geen extra kostenbesparingen op.

3. De klanten van het bedrijf profiteren van de extra veiligheid die vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken bieden. Op zich is dat juist. Maar het zijn niet alleen de klanten van één bedrijf die profiteren van de nationale veiligheid. Iedereen profiteert daarvan, zij het op verschillende tijden en op verschillende plaatsen. Daarom noemen we het nationale veiligheid; die beschermt ons allemaal.

4. Het bedrijf betaalt vrijwel alle kosten, alleen niet de kosten van vertrouwensfuncties die door het Rijk zijn aangewezen. Dus nu het been bijtrekken en die laatste kostenpost ook in rekening brengen. Dit argument gaat geheel voorbij aan het onderscheid tussen bedrijfsveiligheid en nationale veiligheid. Daaruit vloeien verschillende taken en bevoegdheden voort voor het Rijk enerzijds en bedrijven anderzijds. Het bedrijf betaalt de kosten voor bedrijfsveiligheid. Het Rijk betaalt de kosten voor nationale veiligheid. Die verschillen worden door dit argument genegeerd. Mijns inziens ten onrechte.

5. Als laatste argument wordt de vergelijking gemaakt met de kosten van een vergunning. Mijn fractie meent dat de vergelijking niet opgaat. Een vergunning wordt gevraagd voor de eigen activiteiten. Bij veiligheidsonderzoeken gaat het om een activiteit waar het bedrijf geheel buitenstaat. Het is een onderzoek van de AIVD, volledig in de privésfeer van de werknemer.

Al met al ziet mijn fractie geen aanwijsbaar bedrijfsbelang. Maar wij leggen het graag in vragende vorm aan de minister voor: hebben wij iets over het hoofd gezien?

Onze tweede vraag kan kort zijn. Het bedrijf heeft geen enkele invloed op veiligheidsonderzoeken. Het aanwijzen van een vertrouwensfunctie en het onderzoek zijn volledig in handen van de overheid. Zouden dan ook de kosten niet bij diezelfde overheid thuishoren?

En tot slot onze derde vraag en die betreft de vermindering van het aantal aanvragen. Blijkens de stukken hebben werkgevers belang bij een pool van mensen die over een VGB beschikken om bij vacatures meteen zo iemand te kunnen inzetten. Wij kunnen ons voorstellen dat dit noodzakelijk is uit een oogpunt van continuïteit. Wij kunnen ons ook voorstellen dat het onvervuld laten van een vacature kosten met zich brengt. Wellicht zijn deze kosten aanmerkelijk hoger dan de tarieven die het wetsvoorstel voor een onderzoek in rekening brengt. Zo beschouwd is deze tariefstelling geen geschikte drempel.

De strafbaarstelling van het niet aanmelden van werknemers voor vertrouwensfuncties komt niet erg geloofwaardig

over. Het lijkt een loos dreigement. Bovendien menen wij dat er twee alternatieven zijn die tot vermindering van het aantal aanvragen zouden kunnen leiden. De meest voor de hand liggende is een scherpere aanwijzing van vertrouwensfuncties. Maar ook een kortere wachttijd bij de AIVD kan poolvorming tegengaan. Onze laatste vraag luidt: is de minister bereid deze alternatieven nader te overwegen?

Wij zien uit naar de reactie van de minister.

□

De heer **Meijer** (SP):
Voorzitter. Laat ik beginnen met de andere kant van de zaak die tegenwoordig steeds meer uit beeld raakt. Begrippen zoals "Veiligheidsdienst" en "Veiligheidsonderzoek" klinken heel veilig.

De vraag is altijd welke veiligheid ze bieden en voor wie. In de loop van de geschiedenis zijn begrippen zoals "veiligheid" en "stabiliteit" vaak gebruikt als argumenten om alles bij het oude te laten, ook al was dat oude verre van rechtvaardig.

Voor de elite ging het vooral om haar eigen veiligheid tegenover het als ontevreden en oproerig beschouwde volk. Daarentegen vroeg het volk om een ander soort veiligheid: bescherming tegen achterstelling en uitbuiting en daartoe de opbouw van goede gemeenschapsvoorzieningen. Dat soort veiligheid werd, voorafgaand aan onze verzorgingsstaat, door de traditionele overheid helaas niet of onvoldoende geboden. Later, in de jaren van de Koude Oorlog, werd veiligheid het argument om mensen te hinderen en te bestraffen die een onwelgevallige politieke opvatting hadden. Die mensen zagen zichzelf als verbeteraars van onze samenleving, maar ze werden behandeld als de vernietigers ervan. In Nederland was die aanpak wel wat minder erg dan bij onze oosterburen, waar officiële beroepsverboden voor politieke tegenstanders strikt werden gehandhaafd. Maar ook hier werden verkenners met het argument van veiligheid uitgestuurd binnen organisaties die de regering onwelgevallig waren, waaronder politieke partijen en vakbonden. Een belangrijk doel daarvan was dat leden van die als ongewenst beschouwde organisaties konden worden geweerd als ambtenaar of als leraar.

Soms werd zelfs vanuit de Binnenlandse Veiligheidsdienst een extreem partijtje opgericht, met het doel, daarin lastige mensen te verzamelen om ze vervolgens beter te kunnen controleren. Ook werden pogingen gedaan om het privéleven van mensen ernstig te verstoren.

Sommige gemeenten waren zo verstandig om van dat nationaal georganiseerde veiligheidsaanbod geen gebruik te maken. Zelf heb ik kunnen werken als leraar en als ambtenaar omdat er gemeenten waren die welbewust niet meewerkten aan dit soort veiligheid. Kortom, wat de een zag als een garantie voor onze veiligheid voelde voor de ander bijzonder onveilig aan. Misschien was dat gevoel van onveiligheid voor diegenen die dat moesten ondergaan wel bedoeld als straf voor fout geachte ideeën.

Het leidde ook tot de situatie dat mensen die uit veiligheidsoverwegingen geen postbode of telefoontechnicus mochten worden, wel wethouder of gedeputeerde konden worden. Ze konden alleen geen burgemeester worden, uitsluitend vanwege het Nederlandse benoemingssysteem van bovenaf, dat sterk afwijkt van dat in andere Europese staten. Alle vormen van uitsluiting steunden op een politiek gemotiveerd selectieproces dat plaatsvond tegen de achtergrond van de binnen de samenleving bestaande verscheidenheid aan opvattingen. Is de regering het met mij eens is dat dit een verkeerde gang van zaken was, die onnodig slachtoffers maakte, en dat we die toestand niet terug moeten willen?

Die tijd is gelukkig voorbij. Als we het tegenwoordig over veiligheid hebben, denken we niet meer vooral aan het afstraffen van afwijkende meningen. Het gaat nu om twee andere zaken. In de eerste plaats willen we de overheid beschermen tegen omkoopbare individuen of verbindingen met criminele netwerken. In de tweede plaats gaat het ook om het tegengaan van doelgerichte interne sabotage en medewerking aan gewelddadige aanslagen, bedoeld om onze samenleving te vernietigen. Dit is een veiligheidsstreven dat ook door de SP actief wordt gesteund. Zijn we met die aanpak terechtgekomen in een probleemloze situatie? Zeker niet!

Het is een illusie dat veiligheidsonderzoeken voor alles de oplossing zijn. Een te ruime toepassing kan leiden tot dezelfde nodeloze beroepsverboden als vroeger. Ieder moet zich bewust zijn dat een Nederlandse moslim slechts in uitzonderlijke gevallen een strijder is van Al Qaida of ISIS, net zoals veruit de meeste Nederlandse joden niets te maken hebben met het staatsapparaat van Israël of mensen van Surinaamse afkomst niet in verband mogen worden gebracht met aan de huidige president van Suriname toegeschreven vroegere drugstransporten.

Sinds 2007 daalt het aantal vertrouwensfuncties. De regering constateert dat er desondanks nog steeds onnodig veel veiligheidsonderzoeken plaatsvinden. Zij wil ze beperken tot functies waarbij het nationale belang in het geding is. De SP-fractie is het daarmee eens. De vraag is hoe een betere voorselectie van de wenselijkheid van zulke onderzoeken plaatsvindt. In dit wetsvoorstel is gekozen voor een financiële drempel. Het lijkt daarmee meer gericht te zijn op bezuiniging dan op veiligheid. Binnenlandse Zaken gaat voor 10 miljoen de kosten doorberekenen aan andere overheidsorganisaties. Dat is een kwestie van vestzak-broekzak. Voor een aanvullende 6 miljoen gaat het om een betaalplicht voor particuliere opdrachtgevers. Dit alles gebeurt in de hoop dat het aantal aanvragen afneemt. De indruk bestaat dat sommige bedrijven ten behoeve van hun eigen flexibiliteit onnodig een voorraad "veilig" verklaarde mensen aanleggen om later eventueel op een vertrouwensfunctie te kunnen plaatsen.

In de Tweede Kamer heeft de SP erop aangedrongen dat diegene die een veiligheidsonderzoek goed doorstaat, recht heeft op een onmiddellijke aanstelling in de daarbij bedoelde functie, mede om daarmee te voorkomen dat er lichtvaardig onderzoeken ten behoeve van de voorraadvorming worden aangevraagd. Dat lijkt ons een betere aanpak om het aantal veiligheidsonderzoeken terug te dringen dan toepassing van een financiële drempel. Waarom heeft de regering zich gekeerd tegen die oplossingsrichting?

Terzijde van het onderwerp staatsveiligheid riep de voorbespreking binnen mijn fractie nog een heel andere vraag op. Zij denkt dan aan een ander soort veiligheidsonderzoeken dat minder omstreden is en juist door betrokkenen als heel nuttig wordt ervaren. In hoeverre kan op dit wetsvoorstel

worden aangesloten als het niet gaat om bescherming van staatsveiligheid, maar om individuele veiligheid? Dan denken we niet in de eerste plaats aan piloten die hun passagiersvliegtuig welbewust laten neerstorten, maar meer aan bescherming tegen kindermisbruik door professionals en stelselmatig foutief handelen in de gezondheidszorg. Juist daar komen helaas vaker problemen voor. Mensen die hun functie hebben misbruikt, kunnen elders opnieuw worden aangesteld. Daarnaast kunnen internationale organisaties die met vrijwilligers werken, zoals Artsen zonder Grenzen, te maken krijgen met infiltratie door saboteurs. Dan gaat het om organisaties zonder winstoogmerk, die misschien wel veiligheidsonderzoek naar de omgeving van hun medewerkers willen, maar daarvan zeker de kosten niet kunnen betalen. Zou de overheid niet juist daarop gerichte onderzoeken gratis moeten aanbieden?

Tot slot heb ik het over de bewijslast. Mensen kunnen zich niet verweren tegen de verdenking dat hun privéomgeving onveilig kan zijn.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Sorry dat ik een beetje laat reageer. Hoor ik de heer Meijer nu oproepen tot het scheppen van de mogelijkheid dat de overheid kosteloos veiligheidsonderzoeken verstrekt aan wie daarom dan ook vraagt? Wil hij dat bijvoorbeeld werkgevers in de zorg potentiële werknemers op van alles en nog wat, maar met name dingen als kindermisbruik, kunnen natrekken? Dat zou mij verbazen, maar als dat klopt, hoe verhoudt dat zich dan tot de VOG? Ik vind het een zeer ingrijpende maatregel die hij tussen neus en lippen door voorstelt. Ik hoor er dus graag meer over.

De heer **Meijer** (SP):
Het is in de eerste plaats geen opmerking tussen neus en lippen door, maar het resultaat van een discussie in mijn fractie. In de tweede plaats heeft mevrouw De Boer het over "onderzoek naar van alles en nog wat". Daarvoor pleit ik niet. Ik pleit voor doelgericht onderzoek vanwege de alom bekende situaties die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan in de gezondheidszorg. Zo kon een bekende chirurg in het buitenland dezelfde fouten herhalen die hij eerder in Nederland had gemaakt. Ook kennen we de beroepskrachten die tot de kinderbescherming zouden behoren, maar zich soms anders gedragen dan daarmee in overeenstemming is. Deze voorvallen hebben die vraag opgeroepen. Ik vraag dus vooral niet om een politiestaat te organiseren, integendeel. Het eerste deel van mijn betoog maakt duidelijk dat ik daarvan helemaal geen voorstander ben. Ik geef alleen aan dat dit wetsvoorstel niet voorziet in gevallen waarin er iets moet worden onderzocht om veilig te zijn en om tegemoet te komen aan wensen van organisaties die op dat vlak een aantal verlangens hebben. Bovendien zouden vrijwilligersorganisaties de betaling niet eens kunnen doen, al zou de regering ermee instemmen en zou zij vinden dat deze punten daarvoor in aanmerking komen. Daarvoor vraag ik aandacht.

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Laat ik dan dat "van alles en nog wat" veranderen in "iedereen". Ik denk dat uw voorstel of uw vraag impliceert dat een veiligheidsonderzoek naar iedereen die in de zorg werkt en naar iedereen die op een of andere manier met kinderen werkt, mogelijk moet zijn. Er bestaan echter al verschillende mogelijkheden voor als er aanwijzingen zijn. Ik vind het dus een heel vergaand voorstel of idee, als ik zo vrij mag zijn. Ik word er niet heel blij van, maar goed, het is verder aan de heer Meijer.

De heer **Meijer** (SP):
De kanten waarvan mevrouw De Boer niet blij wordt, kan ik mij heel goed indenken, want ik word daarvan ook niet blij. Er ligt wel een reëel probleem dat naar de mening van mijn fractie onvoldoende aandacht krijgt.

Ik hervat het slot van mijn betoog. In onderdeel D, artikel 10, eerste lid is gekozen voor een negatieve formulering, inhoudende dat "een nieuw veiligheidsonderzoek onvoldoende gegevens heeft kunnen opleveren om vast te stellen dat er voldoende waarborgen aanwezig zijn". Er staat dus niet dat er voldoende gegevens moeten zijn om vast te stellen dat er onvoldoende waarborgen aanwezig zijn. De gekozen formulering kan leiden tot willekeur. Een afwijzingsgrond berust dan niet op een gefundeerde verdenking, maar op onvoldoende bewijs voor zekerheid over het volstrekte tegendeel. Ik vrees dat die zekerheid voor niemand kan worden bewezen. Dan is de voor de hand liggende consequentie dat er eigenlijk geen personen bestaan die met voldoende zekerheid in een vertrouwensfunctie kunnen worden aangesteld. Omdat er toch mensen voor zulke functies beschikbaar moeten komen, wordt aanstelling dan meer een kwestie van vertrouwen. Dus: vertrouwen we het milieu waarin de betrokkene is opgegroeid en verkeert, of vertrouwen we dat milieu niet?

Dit kan leiden tot een negentiende-eeuwse vorm van vriendjespolitiek: je vertrouwt alleen diegenen die van "goede komaf" zijn, alleen de kinderen van degenen die je al kent omdat ze behoren tot je eigen kring, tot "ons soort mensen". Daarom heb ik daarover een vraag aan de regering. Ontstaat zo niet het risico dat alleen degenen die reeds behoren tot een vertrouwde "inner circle" en die daardoor — terecht of ten onrechte — bij voorbaat boven elke verdenking verheven worden geacht, in aanmerking komen om aan de gestelde vereisten te voldoen? Ligt een andere formulering daarom niet meer voor de hand, namelijk het omwisselen van de termen "voldoende" en "onvoldoende"?

☐

De heer **Van Dijk** (PVV):
Voorzitter. We spreken vandaag over de "grondslag voor het doorberekenen van kosten verbonden aan het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken". Dit betekent dat de kosten van veiligheidsonderzoeken voor vertrouwensfuncties voortaan door de betreffende departementen en, waar van toepassing, private ondernemingen worden gedragen. Dit klinkt redelijk, maar het voorstel levert naar het oordeel van de PVV-fractie onnodige bureaucratie op. Als de overheid veiligheidsfuncties aanwijst, horen daar uiteraard veiligheidsonderzoeken bij. Die kosten kunnen dan net zo goed vanuit de begroting van Binnenlandse Zaken gedragen worden. Daar waar het private ondernemingen betreft, wil de PVV graag weten wat daarvan het effect zal zijn. Wordt dit een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven of gaat het om vertrouwensfuncties bij private ondernemingen om zaken te doen met de overheid? In het laatste geval zullen de kosten voor de veiligheidsonderzoeken ongetwijfeld via facturen alsnog op de overheid verhaald worden.

Als de aanvullende kosten voor het bedrijfsleven tot minder veiligheidsonderzoeken gaan leiden, wil de PVV graag van de minister weten wat de gevolgen voor de veiligheid en de integriteit zijn. Het is van het allergrootste belang dan wij ons terdege rekenschap geven van het belang van vertrouwensfuncties op heel veel cruciale posten in het openbaar bestuur en alles wat daarmee samenhangt. Veiligheid kost geld. Dat komt naar voren uit de stukken die de minister ons heeft toegezonden. Dat begrijpen wij allemaal. Wij zien nu een verschuiving of eigenlijk een doorberekening. Het is, zoals anderen al hebben aangegeven, vestzakbroekzak, het verschuiven van een post bij Binnenlandse Zaken naar derden. Als dat gebeurt binnen de overheid, vragen wij ons af wat daarvan het nut is.

Urgenter wordt het als het gaat om bedrijven. Die moeten ineens zelf betalen. Iedereen die weleens in het bedrijfsleven heeft gewerkt, weet dat een bedrijf het liefst zo weinig mogelijk rekeningen krijgt. Dat is heel eenvoudig. Daarbij komt dat een bedrijf nu al vrijwel alle kosten zelf betaalt. Alle kosten voor bedrijfsveiligheid komen nu uiteraard al ten laste van het bedrijf, alleen niet de kosten van vertrouwensfuncties die door het Rijk zijn aangewezen. Naar onze mening gaat het in dit laatste geval om nationale veiligheid en horen die kosten derhalve thuis bij de nationale overheid. De angst van mijn fractie is dat bedrijven wat lichtvaardiger gaan doen over veiligheidsfuncties en vertrouwensfuncties en dat zij zullen zeggen: laten we dit maar even niet doen, want op die manier kunnen we de kosten drukken.

Ook het advies van de Raad van State is kritisch. Zo wordt gesteld dat het introduceren van een kostenprikkel met als enige doel om het aantal vertrouwensfuncties te verminderen, tot het ongewenste effect kan leiden dat de werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, zodat de vakminister niet goed in staat zal zijn om de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Met de Raad van State vinden wij dit mogelijke neveneffect ongewenst. Dit doet de zorgen van mijn fractie alleen maar toenemen. Ik zou graag van de minister antwoord krijgen op de vraag hoe hij zeker gaat stellen dat functies die uit het oogpunt van nationale veiligheid vertrouwensfuncties moeten zijn, ook als zodanig worden aangewezen en niet uit kostenoverwegingen van deze lijst zullen verdwijnen. Wij wachten het antwoord van de minister met belangstelling af.

☐

De heer **Thom de Graaf** (D66):
Voorzitter. Tijdens de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel zijn al veel vragen en kanttekeningen bij de noodzaak en de wenselijkheid van doorberekening van de kosten van het uitvoeren van veiligheidsonderzoeken aan belanghebbenden aan de orde gekomen. Ik wijs op de bijdrage van mijn eigen fractie en in het bijzonder op die van de VVD, die het uitvoerigst aarzelingen bij de grondslag van dit voorstel formuleerde. Ook andere fracties lieten zich niet onbetuigd. De regering heeft naar vermogen al die kanttekeningen van een reactie voorzien. Dank daarvoor; ik ben niet van plan om dat allemaal te herhalen. Ik beperk mij tot twee aangelegen punten, die voor mijn fractie van doorslaggevend belang zijn voor de uiteindelijke beoordeling van het wetsvoorstel.

In de eerste plaats kom ik nog eens te spreken over de doelstellingen van dit wetsvoorstel en de wijze waarop de regering deze heeft gemotiveerd. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in de memorie van antwoord ruiterlijk erkend dat hij voor verwarring heeft gezorgd door in de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer net een slag anders te redeneren dan wat in de stukken werd beweerd. In de memorie van antwoord op het voorlopig verslag van déze Kamer wordt dat hersteld; de minister doet daar althans een poging toe. Het spijt mij te moeten constateren dat die poging nog niet helemaal succesvol is gebleken. Gelukkig maakt ook dit plenaire debat onderdeel uit van de wetsgeschiedenis, voor zover het daadwerkelijk tot een wet zal komen. We kunnen dus gezamenlijk een laatste verhelderingsslag maken. Die verheldering van het motief van het wetsvoorstel is nodig. Plat geformuleerd: gaat het om geld of gaat het om minder veiligheidsonderzoeken en minder vertrouwensfuncties? En valt het ene wel met het andere te rijmen?

De minister omschrijft de beperking van de inzet van publieke middelen door de AIVD en de MIVD de kosten voor veiligheidsonderzoeken door te laten berekenen aan de aanvragers, als het primaire doel van het wetsvoorstel. In de tijd waarin dit wetsvoorstel werd geboren, ruim twee jaar geleden, had dit natuurlijk een zekere urgentie: de minister had bij het aantreden van dit kabinet immers ingestemd met een forse in het regeerakkoord opgenomen bezuiniging op de AIVD. Hij zal hebben gedacht: alle beetjes helpen, dus ook die paar miljoen die met doorberekening van veiligheidsonderzoeken kunnen worden verdiend; ik wil het niet al te veel marginaliseren, maar het gaat niet om honderden miljoenen. Tot zover is het begrijpelijk, los van de vraag of doorberekening in casu wel wenselijk is.

Een tweede, dus minder belangrijk doel, is volgens de memorie van antwoord het terugdringen van het aantal vertrouwensfuncties en veiligheidsonderzoeken. Elders in de memorie van antwoord noemt de minister dit overigens "het onderliggende doel", wat de duidelijkheid niet direct bevordert. De minister verwacht dat door het aspect van de kostendoorberekening scherper zal worden gekeken naar de noodzaak om functies als vertrouwensfuncties aan te merken. Een scherpere aanwijzing, zo lees ik, zal leiden tot daling van het aantal vertrouwensfuncties. Dat laatste is ongetwijfeld waar, maar de vraag is wat dat met doorberekening van de kosten te maken heeft. In dezelfde stukken wijst de minister immers ook op de nieuwe Leidraad voor de veiligheidsonderzoeken, die recentelijk is ingevoerd. In die leidraad wordt uitgegaan van de zogenoemde "sluitstukgedachte": als in fysiek en organisatorisch opzicht alles is gedaan om de veiligheid rond werkprocessen te waarborgen, kunnen er toch restrisico's zijn waarbij schade aan de nationale veiligheid mogelijk blijft. In dat geval kan een functie als vertrouwensfunctie worden aangewezen en is een veiligheidsonderzoek onontbeerlijk. Ik citeer graag nogmaals de minister: "Alleen aanwijzing van vertrouwensfuncties als daartoe in het kader van de nationale veiligheid een daadwerkelijke noodzaak bestaat". Als dat zo is — en ik ga daar voetstoots van uit — hoe kan de wettelijke grondslag voor doorberekening van de kosten van een veiligheidsonderzoek dan relevant zijn voor de aanwijzing van een vertrouwensfunctie?

Het is de vakminister die in zijn of haar domein moet aangeven of een functie, ook in de private sector, moet worden aangemerkt als vertrouwensfunctie. Daarvoor is, zou ik

denken, maar één criterium relevant, namelijk of dat restrisico van schade aan de nationale veiligheid wel of niet aanwezig is. Dat restrisico wordt niet door de prijs van een veiligheidsonderzoek bepaald, dunkt mij. Toch schrijft de minister in dezelfde memorie van antwoord dat "doorberekening van de kosten aan de werkgever een stimulans zal vormen om bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties de noodzaak om tot aanwijzing over te gaan, goed in het oog te houden".

Kan de minister dit eigenlijk zelf nog wel volgen? Als de kosten een belangrijke factor zijn in de toets of een functie wel of niet een vertrouwensfunctie moet zijn, dan is de nationale veiligheid kennelijk dus niet meer de enige legitimatie daarvan? Is de minister dan van mening dat er tot dusver te gemakkelijk functies als vertrouwensfuncties worden aangemerkt die dat eigenlijk niet zijn omdat zij dat restrisico niet kennen? Is dat dan zijn collega-ministers te verwijten, die immers de aanvragen voldoende moeten toetsen, of de particuliere werkgevers die iedereen maar gescreend willen hebben? En zou dat door voortaan een bedrag van €85 — dat is de goedkoopste versie; de duurdere versies kosten tot meer dan €1.000 — te vragen in de toekomst dan plotseling niet meer gebeuren?

Ik zou het op prijs stellen als de minister de laatste gelegenheid die hij heeft wil aangrijpen om dit "onderliggende doel" zoals hij dat formuleerde, nog eens glashelder uiteen te zetten en in te gaan op onze vragen.

Ik krijg ook graag nog een nadere verklaring waarom de minister weinig voor onze suggestie voelt om de zogenaamde "poolvorming" tegen te gaan door de conditie te stellen dat alleen degene die daadwerkelijk geacht wordt de vertrouwensfunctie te gaan bezetten, een veiligheidsonderzoek mag ondergaan. De minister vreest, geloof ik, een grote bureaucratische last, maar zoiets kan toch steekproefsgewijs worden gecontroleerd en van een preventief werkende bestuurlijke sanctie worden voorzien? Ik hoor graag een reactie van de minister.

Mijn tweede en laatste punt betreft de kostendoorberekening zelf. Hier zijn twee denkwijzen mogelijk. De ene is dat het in rekening brengen van kosten voor overheidshandelingen of -diensten die noodzakelijk zijn voor de nationale veiligheid onjuist is, omdat het hier een kerntaak van de overheid betreft. De kosten voor die kerntaak brengen wij uit de algemene middelen op, belastingen dus, ongeacht of het toevallig voor een werkgever ook handzaam is. De andere redenering houdt in dat van de betrokken werkgever een bijdrage mag worden gevraagd omdat er in casu sprake is van een zeker particulier profijt. Toepassing van het profijtbeginsel dus. Als dat profijt kan worden geconstrueerd, is het vervolgens weer de vraag of de volledige kosten van de dienst in rekening mogen worden gebracht of alleen een gedeelte, omdat er ook zaken van algemeen belang in het geding zijn.

De regering kiest bij dit voorstel voor de laatste redenering, maar motiveert dat eigenlijk nauwelijks. Tot op heden werden veiligheidsonderzoeken niet doorberekend en was er dus een soort stilzwijgende afspraak dat dit niet aan de orde kon zijn vanwege de aard van de overheidsdienst. Mijn fractie neigt ernaar om dat nog steeds te vinden, maar laat zich graag overtuigen van het tegendeel. Daarvoor is echter de motivering dat de inzet van publieke middelen moet worden beperkt ontoereikend. Geldt immers niet voor al het overheidshandelen dat de inzet van publieke middelen zo veel mogelijk moet worden beperkt?

Hoewel ik in het algemeen wel van pragmatische opvattingen gecharmeerd ben, gaat de redenering van de minister in de stukken mij op dit vlak te ver. Zijn stelling dat de afweging of doorberekening van kosten mogelijk en opportuun is, is voor een groot deel afhankelijk van specifieke kenmerken van een bepaald domein, de specifieke soort doelgroep die daarin opereert en de gekozen beleidsdoelstellingen. En of dat nog niet genoeg pragmatisme is, voegt de minister er nog meer praktische argumenten aan toe: zoals de kosten voor de overheid en lasten voor burger en bedrijf die een stelsel van doorberekening met zich meebrengt. Er spelen dus vele uiteenlopende belangen een rol, zo concludeert de minister en ik vrees dat hij daarmee ons eigenlijk, ongetwijfeld onbedoeld, met een kluitje in het riet stuurt. Het komt er cru gezegd op neer dat de rijksoverheid geen beleid inzake doorberekening van kosten van overheidsdiensten en -handelen kent en dat per keer wordt bezien wat handig en verstandig is. Dat klinkt in zekere zin naar wettelijke willekeur. Boeiend is ook dat volgens de minister de vraag of burgers een keuzevrijheid hebben om gebruik te maken of af te zien van een overheidsdienst geen rol speelt. Mijn fractie zou menen dat dit in algemene zin wel degelijk een rechtvaardiging en dus motief zou kunnen zijn voor doorberekening.

Dit leidt mij ertoe om de regering uit te nodigen om nog dit jaar een beschouwing te wijden aan dit meer algemene vraagstuk van de toepassing van het profijtbeginsel en het doorberekenen van kosten van overheidsdiensten en handelingen aan burgers en bedrijven. In die beschouwing zou een beleidskader kunnen worden opgenomen met belangrijke criteria om tot een weloverwogen besluit te komen of wel of niet een wettelijke grondslag voor specifieke vormen van doorberekening van overheidskosten moet worden gevestigd. Ik meen dat aan zo'n beleidskader behoefte bestaat, zowel bij regering en parlement als bij de burgers. Voor de economische activiteiten van de overheid kennen wij op grond van de Wet Markt en Overheid een duidelijke handreiking voor de vraag of en, zo ja, in welke mate kosten van economische activiteiten van de overheid moeten worden doorberekend, maar voor handelen in het kader van de overheidstaak is er nagenoeg niets. Dat is denk ik ook een van de redenen waarom discussies over doorberekening van bijvoorbeeld politiekosten rond betaald voetbal en andere commerciële evenementen tot op de dag van vandaag voortduurt. We hebben er eigenlijk nooit meer structureel grondig over nagedacht. Ik hoor graag een reactie van de minister. Zo nodig zal ik in tweede termijn op dit punt een motie indienen, maar eerst zal ik natuurlijk met belangstelling de antwoorden van de minister in eerste termijn aanhoren.

☐

Mevrouw **De Boer** (GroenLinks):
Voorzitter. Al luisterend naar de heer De Graaf kom ik tot de conclusie dat mijn bijdrage heel erg aansluit bij de zijne, maar laten we er maar van uitgaan dat herhaling de kracht van de boodschap is.

De fractie van Groen Links is geen principieel tegenstander van het doorberekenen van kosten van door de overheid geleverde diensten aan burgers en bedrijven. Bij dit wetsvoorstel hebben wij echter de nodige bedenkingen, die door

de beantwoording van onze schriftelijke vragen allerminst zijn weggenomen. Waar eerder twee doelstellingen van het wetsvoorstel werden benoemd, namelijk het genereren van inkomsten voor de overheid en het terugdringen van het aantal veiligheidsonderzoeken, maakt de minister in de memorie van antwoord duidelijk dat het primaire doel van het wetsvoorstel is de beperking van de inzet van publieke middelen.

Dit roept de nodige vragen op. In de eerste plaats: hoeveel wordt er met dit wetsvoorstel precies bezuinigd op de publieke middelen? De opbrengst van de doorberekening aan de private sector kan 9 miljoen zijn, las ik. De doorberekening aan andere overheden laat ik buiten beschouwing, omdat dit immers niet gezien kan worden als beperking van de inzet van publieke middelen. Onduidelijk is echter hoeveel de uitvoering van de wet gaat kosten, en wat derhalve de netto-opbrengst is.

Ook onduidelijk blijft waarom nu juist is gekozen voor het doorbelasten van deze kosten. Als het doel is de inzet van publieke middelen te beperken zou het voor de hand liggen om te beginnen met een overzicht van alle kosten van de overheid die in beginsel zouden kunnen worden doorberekend, en daarop dan een inhoudelijke toets en een kostenbatenanalyse los te laten. Waarom is een dergelijke analyse niet gemaakt? Althans, wij kennen die niet. En waarom is toch juist voor deze doorberekening gekozen? Waarom worden de kosten voor veiligheidsonderzoeken wel doorberekend, en die voor bijvoorbeeld de politie-inzet bij evenementen, voetbalwedstrijden en ontruimingen niet? Welke overheidsdiensten lenen zich voor doorberekening, en welke niet? Iedereen zal het erover eens zijn dat kosten van diensten die vooral geleverd worden in het belang van burgers of bedrijven doorberekend mogen worden. Maar hoe zit dat bij kosten die in het algemeen belang of mede in het algemeen belang worden gemaakt? En maakt het uit of een burger of bedrijf verplicht is de dienst af te nemen, of dat vrijwillig doet? Is de minister het met ons eens dat hoe meer algemeen belang er is, hoe minder legitiem het is om kosten door te berekenen en dat het minder voor de hand ligt om kosten door te berekenen als de overheid afname van de dienst verplicht stelt? Als wij beide criteria toepassen op de veiligheidsonderzoeken, lijkt doorberekening niet direct aangewezen. De veiligheidsonderzoeken worden toch vooral uitgevoerd ten behoeve van de nationale veiligheid en een groter algemeen belang is nauwelijks denkbaar. Daarnaast is het veelal verplicht een veiligheidsonderzoek te laten uitvoeren. Ik nodig de minister dan ook graag nogmaals uit om uit te leggen op basis van welke criteria ervoor is gekozen om juist de kosten voor veiligheidsonderzoeken door te berekenen.

Ik kom bij het secundaire doel van het voorstel: het beperken van het aantal veiligheidsonderzoeken. Formulering van dit doel impliceert dat er nu naar het oordeel van de minister te veel onderzoeken worden gedaan. Is dat zo? Zo ja, waarop baseert hij zich dan? En zo nee, waarom wordt dan toch als doelstelling geformuleerd dat het aantal onderzoeken hiermee teruggedrongen kan worden? Een andere vraag is of het opwerpen van een financiële drempel wel het juiste middel is om het aantal veiligheidsonderzoeken te beperken nu het de ministers zijn die de functies aanwijzen waarvoor een veiligheidsonderzoek noodzakelijk is. Logischerwijs beperk je het aantal onderzoeken dan door als minister minder functies aan te wijzen. Wij hebben begrepen dat dit ook gaat gebeuren via de aangescherpte Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties. Niet duidelijk is waarom daarnaast dan nog een financiële drempel opgeworpen moet worden. En hoe kan doorbelasting überhaupt leiden tot minder onderzoeken als het aanvragen van een onderzoek voor de aangewezen functies verplicht is?

Als ik het wetgevingsdossier lees, krijg ik het idee dat er een heel specifiek probleem aan de basis ligt van dit wetsvoorstel, namelijk het grote aantal veiligheidsonderzoeken dat wordt aangevraagd ten behoeve van de poolvorming in de civiele luchtvaart en de kosten daarvan. Ik krijg de indruk dat de minister dit heel specifieke probleem probeert aan te pakken met een heel generieke maatregel. Naar het oordeel van mijn fractie krijg je dan grote problemen met de motivering van de maatregel. Die problemen zijn er in dit geval ook.

Ik kom tot mijn conclusie. Met dit voorstel om de kosten van veiligheidsonderzoeken door te berekenen, presenteert de minister een voorstel dat slecht gemotiveerd is en waarvan de effectiviteit twijfelachtig is. Ik nodig de minister graag uit om met voorstellen te komen op de niveaus waarop dat wel doeltreffend kan zijn. Enerzijds voorstellen voor een algemeen kader met criteria voor de doorberekening van door de overheid gemaakte kosten voor diensten — op basis waarvan vervolgens doorberekeningsvoorstellen kunnen worden gedaan — en anderzijds specifieke voorstellen om het aanvragen van een overdosis veiligheidsonderzoeken ten behoeve van de poolvorming in de civiele luchtvaart tegen te gaan. Want wij zijn het erover eens dat dit laatste een probleem oplevert, niet alleen omdat die veiligheidsonderzoeken geld kosten, maar ook omdat met onnodig veel onderzoeken de privacy van onnodig veel mensen wordt geschonden. Wij zijn er echter niet van overtuigd dat een financiële drempel dat probleem gaat oplossen.

Wij zien de beantwoording door de minister met belangstelling tegemoet.

☐

De heer **Holdijk** (SGP):
Voorzitter. Het is wellicht gepast dat ik mijn excuus aanbied aan voorafgaande woordvoerders, exclusief mevrouw De Boer, omdat ik hen niet heb kunnen aanhoren. Zij willen zich er wel van verzekerd houden dat dit geen verband houdt met gebrek aan interesse voor hun bijdrage.

Tot mijn spijt was ik destijds als gevolg van persoonlijke omstandigheden niet in staat om deel te nemen aan de schriftelijke voorbereiding van het nu ter afhandeling voorliggende wetsvoorstel. Inmiddels heb ik van de gewisselde stukken kennis kunnen nemen. Daarbij is gaandeweg twijfel gerezen of ik dit voorstel wel zou kunnen steunen. En het is om die reden dat ik er goed aan meen te doen die twijfel bij dezen op tafel te leggen, niet omdat ik zou menen dat ik zoveel nieuwe elementen aan de discussie kan toevoegen, zeker niet omdat ik een deel van de discussie vanochtend heb gemist.

Het wetsvoorstel regelt onder meer dat de kosten verbonden aan het uitvoeren van een veiligheidsonderzoek bij de vervulling van een vertrouwensfunctie, in rekening worden gebracht bij de publieke of private werkgever. Deze doorberekening van de kosten vloeit primair voort uit het streven te komen tot een scherper aanwijzingsbeleid zodat het

aantal vertrouwensfuncties en mitsdien het aantal veiligheidsonderzoeken afneemt.

Het aantal vertrouwensfuncties is sinds de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsonderzoeken in 1997 in vijf jaar tijds verdubbeld. Sinds 2007 is, mede als gevolg van de nieuwe Leidraad aanwijzing vertrouwensfuncties een daling opgetreden. Het belang van het wetsvoorstel is volgens de regering niettemin gelegen in het kunnen beperken of verder kunnen beperken of terugdringen van de nog immer grote en groeiende maatschappelijke behoefte aan "screening" van personeel.

Wij zullen het er over eens zijn dat de aanwijzing van vertrouwensfuncties en de daarmee gepaard gaande veiligheidsonderzoeken de nationale veiligheid en dus vitale belangen moeten dienen. Het is tegen deze achtergrond dat de tweeledige doelstelling van het wetsvoorstel bij mij principiële bedenkingen oproept.

Het eerste door de regering genoemde doel is de doorberekening door de AIVD en de MIVD van gemaakte kosten van veiligheidsonderzoeken. Dit wordt als primair doel aangemerkt. Dit correspondeert met de memorie van toelichting waarin wordt benadrukt dat met de uitvoering van veiligheidsonderzoeken publieke middelen zijn gemoeid en dat in het huidige tijdsgewricht een efficiënte inzet van die schaarse middelen meer dan noodzakelijk is. Ik zou eraan kunnen toevoegen: alsof dat niet ooit noodzakelijk is. Dat klinkt als een simpele bezuinigingsdoelstelling. Aan deze motivering wordt in de memorie van antwoord aan deze Kamer nog het volgende toegevoegd: "Een financiële prikkel is het meest effectief. Het anderszins voorkomen en bestrijden van onnodige veiligheidsonderzoeken is lastig en zeer arbeidsintensief".

De tweede doelstelling is het terugdringen van het aantal vertrouwensfuncties en het daarmee samenhangende aantal veiligheidsonderzoeken door middel van een scherpere aanwijzing door de vakminister wat betreft de aanwijzing van vertrouwensfuncties. Bij herhaling wordt in de memorie van antwoord aan deze Kamer gesteld dat tarifering wenselijk blijft, óók als het aantal vertrouwensfuncties structureel daalt als gevolg van een aangescherpte nieuwe leidraad. Deze stellingname van de regering onderstreept nog eens dat de eerste doelstelling van kostendoorberekening het primaire doel is.

Met de Raad van State ben ik het eens dat het introduceren van een kostenprikkel met als enige doel het aantal vertrouwensfuncties te verminderen, tot het ongewenste effect kan leiden dat de werkgever vanwege financiële motieven het risico van kwetsbare functies binnen zijn organisatie onderschat of onderwaardeert, zodat de vakminister niet goed in staat zal zijn de dreigingen voor de nationale veiligheid te onderkennen en ten onrechte zal afzien van het aanwijzen van vertrouwensfuncties. Gelet op de aard van vertrouwensfuncties en het belang van de nationale veiligheid bij de aanwijzing van vertrouwensfuncties vind ik dit mogelijke neveneffect ongewenst.

Het is de vermenging van beide doelstellingen die mij met argwaan naar het voorstel doet kijken. Voor alle duidelijkheid zeg ik maar dat ik geen principiële bezwaren heb tegen toepassing van het profijtbeginsel. Aan dat beginsel wordt in de memorie van antwoord een korte beschouwing gewijd. Kostendoorberekening wordt in algemene zin legitiem geacht als sprake is van de levering van diensten door de overheid, zoals bijvoorbeeld een paspoort of een verklaring omtrent het gedrag. Ook de kosten voor bepaalde vormen van toelating, zoals vergunningen, ontheffingen of erkenningen, kunnen doorberekend worden. Met deze voorbeelden is een veiligheidsonderzoek niet zonder meer te vergelijken, zo wil mij voorkomen. Dat is al zeer duidelijk wanneer het om overheidsfuncties gaat waarbij, anders dan wellicht bij een particuliere werkgever, geen economisch belang in het geding behoeft te zijn. Mijn bedenkingen tegen de ongewenste effecten van een financiële prikkel worden nog versterkt nu niet, althans nog niet is gebleken dat de strafbaarstelling van het achterwege laten van aanvragen algemeen wordt toegepast. Kortom, ook al zou de introductie van een financiële prikkel het meest effectief zijn, ik ben er nog geenszins van overtuigd dat dit middel in de context van de nationale veiligheid het geëigende middel is.

Vanzelfsprekend zal ik met belangstelling naar de reactie van de regering op mijn bijdrage en vooral op die van de andere woordvoerders luisteren.

De **voorzitter**:
Ik constateer dat geen van de leden nog het woord wenst in eerste termijn. Dan zijn wij hiermee gekomen aan het einde van de eerste termijn.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 11.12 uur tot 11.18 uur geschorst.